SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 19 minutos.)

-Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

«Texto elaborado por la Comisión de Sociedades y Entidades Jurídicas del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay sobre Sociedades Anónimas y en Comandita por Acciones, que se incorpora al Distribuido Nº 2781/2014, que se reparte en el día de hoy.

Solicitud de audiencia del Colegio de Abogados por el proyecto de ley de Sociedades Anónimas y en Comandita por Acciones, que está a estudio en la Comisión».

-En el día de hoy recibiremos a varias delegaciones que expondrán su punto de vista sobre el Código Aduanero, proyecto de ley que fue aprobado por la Cámara de Representantes.

La Comisión de Hacienda tiene el gusto de recibir a la señora Macarena Caldeyro y al doctor Ricardo Mezzera, representantes de la Asociación Uruguaya de Empresas de Servicio Expreso -Audese-, y a una delegación de la Dirección Nacional de Aduanas, que prácticamente forma parte de la Comisión ya que nos ha acompañado durante el avance del proyecto. Es buena la presencia de esta delegación, que está formada por personas que entienden en la materia y, además, están en condiciones de evacuar cualquier duda que se nos pueda presentar. Les damos la bienvenida y les cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR MEZZERA.- Buenos días y muchas gracias por la invitación.

La Asociación Uruguaya de Empresas de Servicio Expreso quiere plantear una inquietud. Ahora voy a hacer un breve resumen, pero le dejaré a la Comisión un documento en papel que contiene una exposición un poco más amplia sobre el punto que nos preocupa.

El Código Aduanero -Carou- tiene grandes virtudes, pero hay una disposición que a la Asociación le preocupa, que es el actual artículo 21 del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes, el que originalmente tenía el número 20. Esta norma indica, en su numeral 1, que el Despachante de Aduana no podrá constituir ni adquirir participación en sociedades, contratar con empresas transportistas, agentes de carga, usuarios de Zona Franca, etcétera, si dicha sociedad o contrato implica una intermediación de parte de dichas personas entre el Despachante de Aduana y «quien tiene la disposición jurídica de la mercadería». Esta expresión está sustituyendo a «el comitente», que era lo que decía originalmente.

Por su parte, en el numeral 2 se expresa que será incompatible el ejercicio de la profesión de Despachante de Aduana con su contratación, bajo relación de dependencia, por personas físicas o jurídicas que directa o indirectamente efectúen o se vinculen con operaciones aduaneras y/o de comercio exterior.

El fundamento esgrimido para estas cláusulas es eliminar toda intermediación a efectos de que exista una relación directa entre el Despachante de Aduana y su cliente para que aquél conozca a las personas que lo contratan y su operativa y, en definitiva, pueda aportar a un control más eficaz sobre las operaciones en las que se requiere su intervención.

En realidad, la intervención del Despachante de Aduana -por lo menos hasta la fecha de presentación del proyecto de ley del Carou- tiene dos fundamentos básicos en nuestro Derecho. El primero de ellos radica en una función de colaboración con el Estado en la tarea de un despacho

rápido y seguro, y es por ello que la legislación coloca a un intermediario especializado entre quien desea realizar una operación de comercio exterior y la Aduana. El segundo fundamento radica en la calidad de responsable tributario del Despachante de Aduana. Sin embargo, el Carou no ha puesto el acento en estos fundamentos sino en la necesidad de control del Despachante sobre su cliente, o sea, en el llamado «principio de conozca a su cliente». En la exposición de motivos se dice que el Despachante de Aduana debe conocer al cliente, así como su operativa, y que con esa finalidad se ha buscado eliminar toda intermediación a efectos de que exista una relación directa entre ambos, porque de esa manera el Despachante de Aduana puede ejercer un control más eficaz sobre las operaciones en las que se requiere su intervención.

No es discutible la necesidad de que el Despachante de Aduana controle y conozca a su cliente; lo que sí es discutible es el excesivo acento que se ha puesto sobre el conocimiento directo y personal del cliente como elemento que asegura necesariamente ese control.

En el Código Aduanero del Mercosur no tenemos una norma similar al actual artículo 21 del proyecto de ley del Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay. Basta señalar que en las modernas legislaciones no se ha consagrado la obligatoriedad de la actuación de los citados profesionales.

Frente a este panorama, la incompatibilidad absoluta establecida en el actual artículo 21 del Carou aparece no solo como un requisito novedoso -incluso para nuestra legislación-, sino también excesivo y su fundamento no parece del todo claro.

¿Cuáles son las razones prácticas por las que Audese no recomienda esta solución que se está analizando? Tienen que ver con la forma en que hoy en día se desarrollan las operaciones de comercio internacional. También militan en contra de la solución propugnada por el Carou. En efecto, a nadie escapa que la cadena logística es hoy en día un complejo entramado en el cual quien requiere un servicio está requiriendo implícitamente la labor de varios operadores: un agente de cargas, un consolidador, un transportista, un depositario, un usuario de zona franca y también un Despachante.

El vendedor extranjero que contrata un agente de cargas para que lleve su producción a una zona franca en Uruguay y de ahí se encargue de su distribución en los países del Cono Sur, está canalizando su pedido a una sola empresa, la cual, a su vez, se encarga de conseguir y hacer funcionar los demás elementos de la cadena logística. Si parte de la mercadería vendida es objeto de una importación al Uruguay, el Despachante de Aduanas será un eslabón más de esa cadena. En este sentido, un conocimiento directo entre el Despachante y el empresario extranjero parece fuera de la realidad e impracticable. El Despachante conoce al agente de cargas que lo contrata, y en el cual confía. El agente de cargas estará en condiciones de conocer la identidad y la actividad de ese cliente al que representa.

En definitiva, parece razonable, tanto desde el punto de vista jurídico como práctico, no aprobar la incompatibilidad establecida para los Despachantes de Aduana establecida en el actual artículo 21 del Carou.

Como mencionamos anteriormente, vamos a entregar este documento a la Comisión. Allí constan otra serie de consideraciones sobre herramientas que hoy tiene la Aduana para el control al que hicimos referencia. Desde nuestro punto de vista, fundamentan la no aprobación de la incompatibilidad establecida con una extensión tan completa o rígida.

Nuevamente agradecemos la invitación y quedamos a las órdenes para contestar las preguntas que los señores Senadores entiendan pertinentes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hemos tomado nota de sus opiniones y por supuesto que cuando ingresemos en la etapa de discusión del articulado serán tenidas en cuenta. Esto no quita que si en algún momento desean hacernos llegar alguna modificación que consideren del caso, será bienvenida.

SEÑOR BARÁIBAR.- Creo que es importante la observación que ha realizado el señor Presidente. Si bien es cierto que contamos con la versión taquigráfica, me parecería importante incluir en ella el documento que nos han entregado para tener todos los fundamentos en el momento en que tengamos que resolver en el Senado.

SEÑOR MEZZERA.- Son fundamentos un poco más técnicos que lo que permite una exposición de estas características. Agradecemos vuestro interés en ese material.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a los representantes de la Asociación Uruguaya de Empresas de Servicio Expreso por la información brindada.

(Se retiran de Sala los representantes de la Asociación Uruguaya de Empresas de Servicio Expreso)

(Documento aportado por la delegación:)

«Montevideo, 3 de julio de 2014

ASUNTO: actual artículo 21 del proyecto de Código Aduanero del Uruguay (Carou) - Incompatibilidades de los Despachantes de Aduana.

1.- Alcance del actual artículo 21 acerca de las incompatibilidades.

Este artículo indica en primer lugar (párrafo 1) que el Despachante de Aduana no podrá constituir ni adquirir participación en sociedades, contratar con empresas transportistas, agentes de carga, usuario de Zona Franca, etc., si dicha sociedad o contrato implica una intermediación de parte de dichas personas entre el Despachante de Aduana y quien tiene la disposición jurídica de la mercadería.

En segundo lugar, el párrafo 2 del actual artículo 21 establece la incompatibilidad del ejercicio de la profesión de Despachante de Aduana con su contratación, bajo relación de dependencia, por personas físicas o jurídicas que directa o indirectamente efectúen o se vinculen con operaciones aduaneras y/o de comercio exterior.

Finalmente, el párrafo 3 del actual artículo 21 indica que el Despachante persona física no podrá ser socio en más de una persona jurídica Despachante de Aduana, ni podrá ejercer su actividad en forma individual, fuera de la sociedad de la que forme parte.

En la Exposición de Motivos puede leerse en relación a la disposición del original art. 201: "De este modo se intenta evitar que se desvirtúe la relación directa que necesariamente debe existir entre el Despachante de Aduana y su cliente. En efecto, un componente esencial del sistema es el control que ejerce el propio Despachante sobre su cliente; pero para ejercer ese control efectivamente y asumir las responsabilidades que le corresponden, el Despachante debe conocer a su cliente y a su operativa (por esto lo acepta como cliente)".

En cuanto al párrafo 2 del original art. 20, la Exposición indica: "El Despachante de Aduana persona física no puede ser contratado, bajo relación de dependencia, por personas físicas o jurídicas que directamente o indirectamente efectúen o se vinculen con operaciones aduaneras y/o de comercio exterior. El objeto de esta disposición es similar a la del párrafo anterior y refiere a la independencia que es imprescindible exista entre el Despachante y su cliente".

Finalmente, en relación al original art. 20.3 la Exposición de Motivos indica que la limitación allí indicada "...busca poder determinar quien actúa exactamente ante la DNA, evitando que una persona tenga más de una firma con la que operar".

El fundamento esgrimido con estas disposiciones es eliminar toda intermediación, a efectos de que exista una relación directa entre el Despachante y su cliente, de forma que aquél conozca a la persona

que lo contrata y a su operativa, y en definitiva pueda ejercer un control más eficaz sobre las operaciones que se le requieren. En el mismo sentido se busca que esa relación sea lo más independiente posible de situaciones externas, como por ejemplo la eventual relación de dependencia que pueda tener el Despachante con otras personas físicas o jurídicas que se vinculen o efectúen operaciones aduaneras. Y finalmente, las disposiciones examinadas buscan que la Aduana pueda identificar cabalmente qué profesional se desempeña como Despachante en relación a determinado importador, exportador o transitario.

En adición a lo anterior, el Carou prevé elementos para configurar esa "relación directa" que se pretende entre el Despachante y su cliente.

Así, la disposición del actual artículo 21 se complementa con la del actual 25 ("Autorización del titular de la mercadería"). Allí se indica que el Despachante "deberá acreditar ante la Dirección Nacional de Aduanas, el poder o mandato conferido para la realización de las operaciones aduaneras por quien tenga la disponibilidad jurídica de la mercadería" (párrafo 1). Dicho poder o mandato "será registrado" ante la Aduana y podrá ser para una o varias operaciones determinadas, por un plazo determinado o por tiempo indefinido (párrafo 2). Asimismo, el Despachante deberá llevar un registro donde establecerá los datos personales de quien tiene la disponibilidad jurídica de la mercadería, en cuya representación realizará la tramitación de las operaciones aduaneras (párrafo 4).

En la Exposición de Motivos se indica al respecto: "De este modo se refuerza la necesidad de que el Despachante tome contacto y tenga un conocimiento más formal de su cliente. En este mismo sentido, como parte de su rol de auxiliar de la función pública aduanera, se exige al Despachante llevar registro de los datos de las personas en cuya representación tramita las operaciones".

2.- La existencia de los Despachantes de Aduana. Fundamentos.

En realidad, la intervención del Despachante de Aduana, por lo menos hasta la fecha de presentación del proyecto de Carou, tiene en nuestro derecho dos fundamentos básicos:

El primero radica en una función de colaboración con el Estado en la tarea de un despacho rápido y seguro, ya que esto va en consonancia con el interés del Estado en el debido control del tráfico internacional. Es por ello que la legislación "coloca" a un intermediario especializado entre quien desea realizar una operación de comercio exterior y la Aduana. Si los particulares fueran ellos mismos a realizar los trámites de despacho el resultado podría ser (por lo menos en nuestro país) el atraso, la inseguridad, y el desorden en la realización de las operaciones de comercio exterior. En este aspecto, la labor del Despachante puede asimilarse a la del abogado que "intermedia" entre los particulares y los tribunales de justicia.

El segundo fundamento radica en la calidad de responsable tributario del Despachante de Aduana (art. 11 de la Ley Nº 13.925). Las operaciones de comercio exterior generan el pago de gravámenes, y el Fisco necesita seguridad en la percepción de la renta fiscal. Por tanto, resulta útil y necesaria la existencia de un sujeto pasivo de los tributos a título de responsable, quien tiene responsabilidad solidaria con el importador, exportador, transitario, etc.

La imposición del Despachante de Aduana como mandatario de quien desea realizar una operación de comercio exterior, ha respondido fundamentalmente, a las dos consideraciones preanotadas. De hecho, el actual Código Aduanero (CAU) define al Despachante de Aduana como agente privado de interés público (arts. 78 y 82). Es agente privado, ya que realiza una labor privada, no integra la administración pública, es un profesional independiente. Y es de interés público, por las razones que se han anotado anteriormente; de ahí que su estatuto sea regulado por Ley Nº 13.925).

3.- La incompatibilidad prevista en el Carou a la luz de los fundamentos anteriores y de la realidad normativa internacional

Como puede apreciarse, el Carou no ha puesto el acento en los fundamentos desarrollados anteriormente, sino en la necesidad de control del Despachante sobre su cliente, "para lo cual debe

conocerlo (al cliente) así como a su operativa" Y con esta finalidad, ha buscado eliminar toda intermediación, a efectos de que exista una relación directa entre el Despachante y su cliente, de forma que aquél conozca a la persona que lo contrata y a su operativa, y en definitiva pueda ejercer un control más eficaz sobre las operaciones que se le requieren.

No es discutible la necesidad de que el Despachante controle y conozca a su cliente. Lo que es discutible es el excesivo acento que se ha puesto sobre el conocimiento directo y personal del cliente, como elemento que asegura ese control. Es cierto que el Despachante es un mandante, que en principio responde a las directivas de quien desea realizar una operación de comercio exterior. Pero el "control eficaz" sobre la operativa del cliente, se asegura no solo por las exigencias legales para ser Despachante (las que aseguran su profesionalidad), sino también por su carácter de garante de dichas operaciones, sometido a un rígido estatuto de obligaciones y sanciones. En este escenario el Despachante solo puede desear que la operación que se le he encomendado se realice en buena forma, no solo en el interés de su cliente, sino en el suyo propio, ya que en caso contrario estará sujeto a las severas sanciones administrativas previstas en su estatuto legal (que pueden llegar hasta la revocación de su registro) sino también a una responsabilidad tributaria exactamente igual a la de su mandante. A este respecto, es de hacer notar que el Carou prevé, al igual que la vigente Ley Nº 13.925, requisitos de habilitación del Despachante (actual art. 15), garantías (actual art. 24), responsabilidad solidaria (actual art. 27), sanciones administrativas (actual art. 28), etc. consagrando un severo régimen de características similares al vigente.

No existe en el Código Aduanero del Mercosur (CAM) una norma similar a la del artículo 21 del Carou. El art. 17 del CAM prevé la existencia de los Despachantes de Aduana y los requisitos generales para la habilitación de los mismos, sin incluir una norma de incompatibilidad como la del art. 21 del Carou. Asimismo, el art. 17.5 del CAM indica que los Estados Parte podrán disponer la obligatoriedad o no de la actuación del Despachante de Aduana. Esto último ha sido objeto de polémicas doctrinarias y dispares soluciones en la legislación comparada, en las que sería demasiado extenso incursionar. Basta señalar que en las modernas legislaciones no se ha consagrado la obligatoriedad de la actuación de los citados profesionales.

Así, el Código Aduanero de la República Argentina (CAA), establece que en determinadas circunstancias, podrá prescindirse de la intervención del Despachante (art. 37). Esta solución también ha sido seguida por el Código Aduanero Comunitario (CAC) de la Unión Europea (2008), que deja en manos del interesado la posibilidad de nombrar a un "representante aduanero" (art. 11.1 del CAC). Finalmente, el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convención de Kyoto) en su versión revisada con vigencia a partir de 2006 (y que es mencionado como antecedente en la Exposición de Motivos) establece en el Anexo General, Capítulo 8.1 ("Norma"): "Las personas interesadas podrán elegir entre llevar a cabo sus negocios con la Aduana directamente o mediante la designación de un tercero que actúe en su nombre".

Frente a este panorama normativo, la incompatibilidad establecida en el actual artículo 21 del Carou aparece no solo como un requisito novedoso (incluso para nuestra legislación), sino también excesivo, y cuyo fundamento no aparece demasiado claro.

Razones prácticas, derivadas de la forma en que se desarrollan hoy en día las operaciones de comercio internacional, militan también en contra de la solución propugnada por el Carou. En efecto, a nadie escapa que la cadena logística es hoy en día un complejo entramado en la cual quien requiere un servicio está requiriendo implícitamente la labor de varios operadores: un agente de cargas, un consolidador, un transportista, un depositario, un usuario de zona franca y también un Despachante. El vendedor extranjero que contrata un agente de cargas para que lleve su producción a una zona franca en Uruguay y de ahí se encargue de su distribución en los países del cono sur, está canalizando su pedido a una sola empresa, la cual, a su vez, se encarga de conseguir y hacer funcionar los demás elementos de la cadena logística. Si parte de la mercadería vendida es objeto de una importación al Uruguay (o antes, de un tránsito desde el puerto de Montevideo hacia una zona franca), el Despachante de Aduana será un eslabón más de esa cadena. En este sentido, un conocimiento directo entre el Despachante y el empresario extranjero parece fuera de la realidad. El Despachante conoce al agente de cargas que lo contrata, y en el cual confía. Por otra parte, el planteo al vendedor europeo de una facturación separada del Despachante de Aduana, será en general una exigencia de difícil

comprensión y es más, de difícil aceptación por parte de quien requiere el servicio, cuya intención es abonar un servicio único a un agente que se encarga de contratar a toda la cadena logística.

De la misma manera, las consecuencias prácticas de la incompatibilidad prevista en el actual artículo 21 del Carou, suponen que un Despachante de Aduana, que a la vez es socio de una empresa usuaria de Zona Franca, de una empresa propietaria de un depósito, de una agencia de transporte, etc., que recurren a sus servicios como Despachante, debería renunciar a su participación social en dichas empresas, si es que éstas lo está contratando como Despachante, en el marco de un servicio global ofrecido a un cliente de dichas empresas. O también, no es concebible que quien contrata un servicio *courier* para el envío de una muestra o de una mercadería bajo la modalidad DDP, tenga que contratar en forma separada y con conocimiento directo a un Despachante en el país de destino, o, alternativamente, que reciba una factura separada por los servicios de ese Despachante.

El sistema de control que el proyecto de Carou estaría pretendiendo implementar a través de los Despachantes de Aduana, resulta entonces excesivo en el marco del estatuto del Despachante, de la teoría jurídica y de la práctica del comercio exterior. En todo caso, el control que esboza el Mensaje y Proyecto de Ley, puede realizarse por intermedio de otras figuras jurídicas que están previstas en uno de los antecedentes que cita la propia Exposición de Motivos del Carou: ""El Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas para Asegurar y Facilitar el Comercio Global", denominado "Marco SAFE".

4.- El control del comercio internacional. Marco "SAFE" y Operador Económico Autorizado".

El multicitado propósito esgrimido en el Mensaje del Poder Ejecutivo de ejercer un control más eficaz sobre las operaciones de comercio exterior, no puede llegar al extremo pretendido en el actual artículo 21 del Carou. Esto se puede lograr a través de las normas recientemente aprobadas por la OMA referentes a la seguridad y a la facilitación del comercio mundial; estas normas están motivadas en gran medida por la preocupación de las acciones del terrorismo internacional y la criminalidad organizada. Es así que el "Marco de Normas SAFE" tiene la finalidad de reforzar la seguridad de la cadena logística internacional y lograr una facilitación más amplia de los intercambios lícitos. Los cuatro elementos claves del "Marco SAFE" son: (i) la armonización de los datos de la carga que deben ser previamente trasmitidos por vía electrónica con

motivo de los envíos de mercaderías, al momento de la llegada, la partida o el tránsito de las mismas; (ii)todo país que adhiere al "Marco SAFE" se compromete a aplicar una gestión coherente en materia de gestión de riesgos, a fin de luchar contra las amenazas en materia de seguridad; (iii) el "Marco SAFE" exige que, en caso de demanda razonable de la nación destinataria de las mercaderías, fundada en una metodología comparable de identificación de riesgos, la administración de Aduanas de la nación expedidora efectúe una inspección en la partida de los contenedores y de los medios de transporte de alto riesgo, utilizando preferentemente material de detección no intrusivo, como equipos de rayos X de gran capacidad y detectores de escaneado; (iv) el "Marco SAFE" define las ventajas que la Aduana ofrecerá a las empresas que apliquen las prácticas aconsejadas y respeten las normas mínimas en materia de seguridad de la cadena logística.

El "Marco SAFE" reposa sobre dos pilares: la "red Aduana-Aduana" y los "acuerdos Aduana-empresa". El primero se refiere a las políticas de coordinación acordadas entre las Aduanas de los diferentes países, tendientes a dar seguridad al tráfico internacional de mercancías, mediante el intercambio de informaciones precisas en tiempo oportuno, el establecimiento de controles en determinadas circunstancias, la puesta en marcha de sistemas de gestión de riesgos, la aplicación de tecnología moderna para el material de inspección, la preparación de personal, etc. Los "acuerdos Aduana-empresa" hacen referencia básicamente a una nueva figura que irrumpe en el comercio internacional, denominada "Operador Económico Autorizado" (OEA).

La existencia de profesionales confiables es esencial para el comercio internacional, desde que la cadena logística está integrada principalmente por empresas, que participan en algunos o en la totalidad de los eslabones de la misma. Así en forma reciente ha surgido la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), definido en el "Marco SAFE" como: "una parte interviniente en el movimiento internacional de mercaderías y que ha sido reconocida por o en nombre de una

administración nacional de Aduanas como cumplidor de las normas de la OMA o de las normas equivalentes en materia de seguridad de la cadena logística. Los operadores económicos autorizados pueden ser los fabricantes, importadores, exportadores, agentes de Aduana, transportistas, agentes de consolidación, intermediarios, explotadores de puertos, aeropuertos o terminales, operadores de transporte multimodal, explotadores de depósitos o distribuidores". El OEA reconoce un antecedente en la Norma Transitoria 3.32 del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (revisado) -Convenio de Kyoto- que forma parte del Capítulo 3 del Anexo General del Convenio ("DesAduanamiento y otras formalidades aduaneras"); esta Norma Transitoria se refiere a los "Regímenes especiales para personas autorizadas", y prevé la implementación por parte de la Aduana de procedimientos simplificados para el desAduanamiento de mercancías, a favor de personas autorizadas que cumplan con ciertos criterios establecidos por la Aduana y que utilicen un sistema eficaz para el manejo de registros comerciales.

Esta "asociación" entre la Aduana y los particulares, supone que las empresas que intervienen en la cadena logística adopten ciertas prácticas de control y seguridad sobre el movimiento de las mercancías con las consiguientes inversiones en tecnología y que, correlativamente, puedan obtener beneficios cuando alcanzan el estatuto de OEA: una circulación más rápida en la Aduana en los fletes de bajo riesgo, una mejoría en el nivel de seguridad, la optimización del costo de la cadena logística gracias a la eficacia en materia de seguridad, una mejor reputación para la empresa, el acrecimiento de oportunidades comerciales para la misma, una comprensión más intensa de las exigencias de la Aduana y una comunicación más eficaz con dicho organismo.

De acuerdo al "Marco SAFE", para alcanzar el estatuto de OEA, una empresa debe demostrar, acreditar o cumplir con las siguientes condiciones: (i) el respeto de las prescripciones aduaneras mediante la falta de antecedentes por infracciones; (ii) tener al día expedientes aduaneros actualizados, precisos, completos y verificables, concernientes a las importaciones y exportaciones; (iii) viabilidad financiera; (iv) consulta, cooperación y comunicación con la Aduana; (v) educación, formación e información de su personal; (vi) intercambio de informaciones con la Aduana, acceso a las mismas y confiabilidad; (vii) adoptar medidas de seguridad y control de las mercancías transportadas, de los medios de transporte, de sus instalaciones, de su personal y de sus socios comerciales; (viii) mecanismos de gestión de crisis y de reinicio de actividades luego de un incidente; (ix) mecanismos de evaluación, análisis y mejora del sistema. Los aspectos reseñados implican también colaboración y obligaciones de las administraciones de Aduana. Las ventajas ofrecidas a los OEA consisten en reducción y aligeramiento de los trámites aduaneros, acceso a la información, tratamiento prioritario en caso de incidentes o de la existencia de un riesgo elevado, etc.

El nuevo Código Aduanero de la Comunidad Europea ha introducido en sus artículos 13 a 15 la figura del "Operador Económico Autorizado". También esta figura ha sido prevista en el CAM (art. 15) y en el Carou (actual art. 40) bajo la denominación de "Operador Económico Calificado".

Recientemente se ha dictado el Decreto Nº 511014, que reglamenta el Programa Operador Económico Calificado (OEC), a efectos de facilitar el comercio internacional.

En definitiva, parece razonable, tanto del punto de vista jurídico como práctico, no aprobar la incompatibilidad establecida para los Despachantes de Aduana en el actual artículo 21 del Carou; y lograr el control que se pretende -erróneamente- lograr a través de la citada incompatibilidad, por medios más modernos, sugeridos por la OMA, e inclusive previstos en el CAM-Carou y puestos en marcha en nuestro propio país. En definitiva, otra figura con un estatuto y proyecciones más amplias (el OEA) debería ser el agente privado encargado del control que se pretende, y no así el Despachante de Aduana, que es una figura útil -aunque no necesaria- en el comercio exterior, y el alcance de cuya actividad es ciertamente más acotado.

Audese

Asociación Uruguaya de Empresas de Servicio Expreso».

(Ocupa la Presidencia el señor Carlos Baráibar.)

(Ingresan a Sala representantes de la

Cámara Autotransporte Terrestre Internacional del Uruguay.)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda tiene el gusto de recibir a los representantes de la Cámara Autotransporte Terrestre Internacional del Uruguay a los efectos de escuchar su opinión acerca del proyecto de ley de Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay, ya aprobado en la Cámara de Representantes y que está a consideración del Senado.

En esta ocasión nos visitan los señores Mauro Borzacconi y Carlos Patrón, y el doctor Pablo Labandera, destacado especialista en el tema, cuyos frecuentes comentarios leemos siempre con mucha atención.

SEÑOR LABANDERA.- Ante todo, quiero decir que es un honor participar en este ámbito y poder compartir con los señores Senadores algunas reflexiones sobre el Código Aduanero uruguayo y, en definitiva, el Código Aduanero del Mercosur.

No voy a profundizar en cuanto a los aspectos generales del proyecto de ley en cuestión porque los señores Senadores ya tienen en su poder la información que brindamos en la Cámara de Representantes. Mi idea es compartir algunos puntos específicos que, a mi entender, han presentado mayor cuestionamiento, concentrarme en el tema concreto del transporte -que es lo que nos convoca- y hacer dos o tres precisiones al respecto y, fundamentalmente, quedar a disposición de la Comisión para cualquier aclaración en relación a esos puntos.

Como comentario general me parece importante resaltar que, a nivel del sistema aduanero, la opinión casi generalizada es que el proyecto de ley del Código Aduanero es muy bueno, implica *aggiornar* la normativa, modificar, sistematizar y, en definitiva, generar mayor certeza jurídica, lo que constituye un beneficio para todos.

Para poder comprender la dimensión y ponderar esos cambios, debe entenderse claramente la situación actual en materia de normativa aduanera. Si el señor Presidente me permite, voy a plantear un símil muy común: el actual sistema aduanero es semejante a un edificio construido sobre cuatro grandes columnas. Me parece que así puede ser visto hoy. Una primera columna corresponde al Código Aduanero vigente, aprobado en el año 1984, que se encuentra ya totalmente desactualizado; es un glosario de términos, con alguna definición un poco más profunda, pero sumamente imperfecto desde el punto de vista técnico. Creo que todos los que han tenido que tratar el tema desde el punto de vista jurídico -esto involucra a los buenos amigos y colegas de la aduana-, compartirán conmigo estas precisiones. Necesariamente había que actualizar el Código Aduanero, incluso hasta en lo que a la terminología refiere.

La segunda columna sobre la cual se edifica el sistema aduanero es el régimen infraccional, contencioso y represivo aduanero. Si el Código Aduanero está desactualizado, el régimen infraccional lo está muchísimo más, pues data de 1964, o sea que está por cumplir cincuenta años. No solamente la terminología es vetusta y está desacompasado con la realidad del comercio internacional de hoy en día, sino que las sucesivas modificaciones que se le introdujeron a través de rendiciones de cuentas, alguna ley de presupuesto o determinada norma puntual han generado más incertezas que certezas, más incertidumbre que certidumbre, en definitiva, problemas jurídicos. Eso ha significado mucho trabajo para los abogados -por suerte- y una complicación importante, tanto para los aplicadores de la ley, como -fundamentalmente- para quienes vienen al Uruguay con la finalidad de invertir. En este sentido, el proyecto de ley a consideración introduce modificaciones sustanciales y relevantes, de las que me interesa marcar dos o tres.

En primer término, hoy rige un sistema de responsabilidad objetiva que ha sido criticado por toda la doctrina especializada y la jurisprudencia de los últimos treinta años. Hay una creación de carácter pretoriano, que es el principio de flexibilidad o de benignidad, que ha intentado atemperar la rigidez de la responsabilidad objetiva y es el criterio que han utilizado los jueces. No es ortodoxo desde el punto de vista jurídico pero, sin dudas, es mucho más justo que el sistema actual. De todos modos,

hay que señalar que la norma que consagra la responsabilidad objetiva en el infraccional aduanero es sumamente clara. Se ha tenido que utilizar ese mecanismo paliativo de esta creación pretoriana, para en definitiva convertir lo que es injusto en justo, lo cual no parece sano desde el punto de vista jurídico.

Acá pasamos a un régimen casi total de responsabilidad subjetiva. A mi juicio, una de las críticas principales que se puede hacer al Código, es que sin ninguna razón técnica -si la hay, no la conozco- se deja por fuera a dos de los tipos infraccionales: la diferencia y la contravención, que siguen rigiéndose por este régimen de responsabilidad objetiva. Es un apunte que queríamos hacer porque de alguna manera, como veremos más adelante, esto contradice o puede poner en juego una responsabilidad que no debería consagrarse para la gente del transporte.

La segunda cuestión que me gustaría remarcar como especialmente relevante y beneficiosa es la consagración de la consulta en vía aduanera. Así como existe en materia tributaria, por ejemplo, para la liquidación de tributos internos, no había una situación espejo en materia aduanera. Aquí se consagra la consulta, y la única anotación que me parece importante hacer es que los tiempos que se manejan para la tributación interna no son los mismos que los del comercio internacional. Se sigue hablando de 90 días anteriores a los efectos de realizar la consulta y de la posibilidad de que la Administración tenga igual plazo para expedirse. Esto puede funcionar bien en materia de tributos internos, cuando se tiene un horizonte cierto y extenso, y no hay ningún problema -si, por ejemplo, uno va a liquidar el IRAE, lo hará para el año que viene o tal vez dispone de un horizonte de seis meses-, pero las consultas que eventualmente se hagan en materia aduanera serán sobre mercadería que ya viene en viaje y que puede demorar 30 días, como máximo. Entonces, llevar ese término a 90 días parece exagerado o, al menos, no acorde a los tiempos del comercio internacional. Me consta que eso implicaría la generación de algún recurso humano extra en la aduana, pero será parte de las modificaciones que este código provocará.

La tercera cuestión que me parece elogiable de este proyecto de ley es que se abandona el régimen de sustanciación de las infracciones aduaneras en vía administrativa -ante la propia aduana que, en este caso, es juez y parte- y se traslada al Poder Judicial. Cuando discutimos sobre estas cosas con colegas, siempre pregunto lo mismo: «¿Dónde es preferible discutir un asunto jurídico: en la aduana, frente a los aduaneros que son juez y parte -lo digo con el mayor respeto-, o ante un tercero imparcial en el Poder Judicial?» Creo que la pregunta se contesta sola. También me consta que va a generar más trabajo en los Juzgados, o eventualmente tendrá que crearse una segunda sede de aduanas como la que durante mucho tiempo existió en Montevideo como Justicia especializada. De todos modos, sin duda esta es una norma altamente elogiable en ese sentido.

La tercera columna a la que me refería tiene que ver con el estatuto del Despachante, a través de la ley de Despachantes y la reglamentación vigente; sé que han concurrido representantes de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay -ADAU- y seguramente en algún momento volverán. No tengo más que remitirme a los comentarios que hicieron los colegas en ese sentido.

La cuarta columna tiene que ver con las franquicias en el Uruguay. Cuando hablo de franquicias son de tipo tributarias y aduaneras; ellas son numerosísimas, pero desde el punto de vista práctico hay dos que son más trascendentes: el régimen de puerto y aeropuerto libre y el régimen de zonas francas. Me consta que los señores Senadores tienen a consideración un proyecto de ley para modificar -más que modificar, para actualizar- el régimen de zonas francas. El proyecto de Código Aduanero innova en un aspecto muy puntual, que refiere a la facultad de fiscalización que tendría la administración aduanera dentro de las zonas francas. Se estarían incrementando las facultades de control pero no introduce mayores modificaciones que esa.

En lo que refiere al régimen de puerto y aeropuerto libre -así se planteó en la Cámara de Representantes-, el tema ha generado cierta incertidumbre en todo el sistema aduanero y portuario. Desde mi óptica, resulta claro que no son afectados por la aprobación de este Código Aduanero. Si se hubiera aprobado únicamente el Código Aduanero Mercosur y no se hubiera disparado la aprobación de este proyecto de Código Aduanero uruguayo, las conclusiones serían sustancialmente diferentes.

Ahora voy a hablar como ciudadano y no como representante de Catidu. Ojalá nunca se apruebe el Código Aduanero del Mercosur, pero si tuvo una ventaja fue que disparó la necesidad de

aprobar o modificar la legislación aduanera. Creo que la solución jurídica que se ha encontrado -aun aprobando el Código Aduanero del Mercosur- y que está plasmada en el proyecto de Código Aduanero uruguayo es correcta y termina por blindar esa incertidumbre que generaba el Código Aduanero del Mercosur, más allá del orden cronológico en que se dé la aprobación, es decir, que se apruebe primero el Código Aduanero de Mercosur y después el proyecto de Código Aduanero uruguayo, o a la inversa, como parece que va a suceder. En cualquiera de los dos escenarios creo que es clara la pervivencia de los regímenes de puerto y aeropuerto libres tal cual están constituidos en este momento.

Por último, en lo que refiere al transporte concretamente -que era el tema que en realidad nos convocaba-, tengo dos precisiones para hacer. Esa parte del proyecto de Código Aduanero uruguayo prácticamente replica el Código Aduanero argentino que tiene otra realidad en materia de transporte. Por ejemplo, el agente de transporte en Argentina es un operador obligatorio, tal como el Despachante de Aduana lo es aquí. Entonces, cuando un agente es obligatorio, el correlato del beneficio que tiene desde el punto de vista comercial y profesional es el incremento de la responsabilidad con respecto al cumplimiento de sus tareas. En este caso se está trasladando esa realidad argentina sin convertir a los agentes de transporte en operadores preceptivos, con lo cual en algunas de las normas parece excesivo el grado de responsabilidad que se pretende aplicar.

En el Código Aduanero del Mercosur la norma era exactamente igual a la argentina; el Código Aduanero uruguayo mitigó esa situación con una redacción bastante original y, creo que desde el punto de vista jurídico, muy acertada. Acá el problema se da cuando hay una diferencia en la descarga de la mercadería, ya sea porque haya un exceso o, en la peor situación, porque exista un faltante.

En el caso de la legislación argentina, eso se toma como una presunción de que la mercadería ingresó a plaza en forma irregular y se traslada la carga de la prueba a ese transportista, que tiene que probar que eso no fue así. Es más, es un régimen de responsabilidad cuasiobjetivo -los señores Senadores lo saben mejor que yo- por el cual se le hacen abonar los tributos, por lo menos como si se hubiera importado en forma, aun cuando ese faltante hubiese sido consecuencia de un hurto que, por ejemplo, está filmado. Así y todo, se le hacen abonar los tributos a la importación, tal como si la mercadería hubiera ingresado en forma regular, y además, en muchas ocasiones, se sanciona al agente de transporte. Eso replica en el Código Aduanero del Mercosur y replicaba originalmente en el proyecto de Código Aduanero uruguayo. Después esa norma se mitigó y se estableció la posibilidad de que el transportista probara, bien su ajenidad en cuanto a responsabilidad en la situación irregular -esto es, el faltante o, eventualmente, el sobrante de mercadería-, o que había sido consecuencia de un hecho fortuito, fuerza mayor o cualquier otra situación similar; en definitiva, una eximente de responsabilidad de las consagradas en nuestro Derecho. Esa norma, sumada al régimen de responsabilidad subjetiva que se consagra, permite que el transportista pruebe que ese faltante o ese sobrante no es consecuencia de su actuar imperito o negligente sino de un hecho fortuito o, incluso, de un error de Derecho o de hecho. Creo que esa es la única norma en sí que puede aparecer como cuestionable.

El tema que pienso debería quedar para una reglamentación posterior y recibir especial cuidado en ese sentido es la coordinación, sobre todo documental, que se tiene que dar entre el agente de transporte o transportista y el agente de carga, figura que se consagra por primera vez en este Código. Ahí lo que se hace es definir ambas figuras, pero no se establece cómo va a ser la coordinación, sobre todo desde el punto de vista documental; ese no es un tema menor y tiene repercusiones comerciales importantes.

Prefiero dejar mis comentarios por aquí y quedar a disposición de los señores Senadores por si tienen alguna pregunta que formular, que con mucho gusto aclararemos.

SEÑOR TAJAM.- Quisiera saber a qué artículos del Código se estaba refiriendo cuando hizo su apreciación.

SEÑOR LABANDERA.- Pido disculpas; los traje anotados pero omití mencionarlos. En concreto, los artículos que refieren a la operación de tránsito son el 120 y el 121, que hablan justamente de la diferencia en la descarga. Además, hay una remisión indirecta a los artículos que reglamentan la

declaración de llegada, que son el 51 y el 52 del mismo Código. Esas son las disposiciones que regulan concretamente este aspecto relativo al transporte.

SEÑOR PRESIDENTE.- Para los que no somos especialistas en el tema, desearía saber cuáles son las diferencias de concepción de puerto libre entre el Código Aduanero del Mercosur y el Código Aduanero del Uruguay teniendo en cuenta que es un tema de discusión. Muchas veces critican a Uruguay precisamente por tener un instituto de puerto libre. Entonces, puede ocurrir que algunos países que son bastante críticos del tema, hayan intentado por esa vía recortar un instituto que en Uruguay hace muchos años que está y que, en términos generales, ha funcionado bien.

SEÑOR LABANDERA.- Lo principal a tener en claro es que el régimen de puerto libre -y, por la extensión que se hace actualmente, de aeropuerto libre- despierta envidia en la región, pues ha logrado posicionar a Uruguay como un centro de distribución de cargas -lo que se llama *hub* logístico- a nivel regional, con una legislación flexible que genera certidumbre jurídica al mismo tiempo. Eso, sumado a la mano de obra calificada de nuestro país y a una actuación acorde de oficinas públicas, como la ANP y la Dirección Nacional de Aduanas, ha transformado al puerto libre en un verdadero centro de envidia, sobre todo para los hermanos argentinos y brasileños.

El Código Aduanero del Mercosur tal cual está planteado -en esto replica casi de manera idéntica el proyecto de Código Aduanero Uruguayo- abandona el criterio de nuestro Código, en el sentido de separar el territorio aduanero por un lado y el territorio político por otro. Es decir, una cosa es el ámbito político, donde rige toda la normativa nacional y, otra, el territorio aduanero. ¿Por qué? Porque dentro de ese territorio político hay porciones a las que se denomina exclaves aduaneros, donde no rige la normativa aduanera nacional. Ejemplo paradigmático de esto son: el puerto libre, el aeropuerto libre, las zonas francas, los depósitos extraportuarios o los depósitos fiscales, etcétera.

Esa es la legislación actual en nuestro país.

Este proyecto de Código Aduanero del Mercosur no es el primero pues hubo uno que fue aprobado por una de las Cámaras en 1994; después hubo sucesivos proyectos y finalmente se terminó consagrando este. En alguna de las tantas modificaciones -en esto me pueden ayudar los señores Senadores- que tuvo ese proyecto de Código Aduanero, se respetaba la concepción del exclave aduanero tal cual lo entendemos nosotros, es decir: ámbito o porción del territorio nacional donde no rige la normativa aduanera. La concepción argentina es diferente, y la brasileña también. Finalmente primó la concepción argentina, pues se replica el Código Aduanero argentino de manera prácticamente idéntica y hoy se habla de que el Mercosur tiene dos áreas territoriales, una de las cuales se denomina Territorio Aduanero del Mercosur, con distintas zonas, más que nada de control: son las zonas primaria, secundaria y de vigilancia aduanera especial; los puertos y aeropuertos estarían dentro de la zona primaria.

La segunda área territorial está constituida por las áreas aduaneras especiales, dentro de las cuales está la zona franca. La zona franca es la única que mantiene el concepto de extraterritorialidad, pero lo hace únicamente desde el punto de vista tributario, no territorial. Se dice, incluso a texto expreso, que las zonas francas son extraterritoriales únicamente a los efectos de la importación y la exportación. De modo que se abandona el régimen de exclave territorial y se pasa al de áreas territoriales vinculadas a zonas de control. ¿Cuál era el problema con los puertos, los aeropuertos y las zonas francas? Que si se hubiera aprobado en forma automática y se hubiera calcado la redacción del Código Aduanero del Mercosur, al abandonar el concepto de exclave, los puertos y zonas como tal dejaban de ser considerados franquicias territoriales y fiscales.

Ante eso el Poder Ejecutivo, elaboró una norma, concretamente la que se consagra en el artículo 3.2, donde expresamente se deja fuera de ese régimen a los puertos y a los aeropuertos. Se establece a texto expreso que se les reconoce que están en una zona primaria dentro de esa área territorial, pero también que los regímenes de franquicias del puerto y del aeropuerto perviven. Me parece que, desde el punto de vista jurídico, el propio tenor literal de la norma es muy claro, pero aun si en un eventual conflicto de normas se considerara que hay una colisión de normas entre lo que establece el Código y lo que pueden establecer la ley de puertos o la ley de zonas francas que extiende eso al régimen del aeropuerto, me parece que desde el punto de vista interpretativo -sobre

esto diría que en todo el Derecho prácticamente hay unanimidad-, al ser estas normas especiales, aun cuando sean anteriores en el tiempo van a primar sobre una norma que por definición es de carácter general, como un Código o un Código marco como este. Insisto, me parece que en el punto 3.2 el tenor literal de la norma es claro, pero aunque se generara incertidumbre o ante un eventual conflicto de normas, el principio de interpretación que establece que la ley especial -aun cuando es posterior en el tiempo- prima sobre la norma general, dejaría bien en claro que, tal cual están hoy, los regímenes de puerto y aeropuerto libre y de zonas francas perviven con todas sus ventajas y desventajas.

SEÑOR TAJAM.- Los artículos 51, 52 y 121 están relacionados con la responsabilidad, que es el tema del que el señor Labandera hablaba. Pero el artículo 120 que refiere a las modalidades del régimen de tránsito -la Aduana de salida, de interior y las relaciones entre ellos- no entiendo por qué el señor Labandera lo consideró problemático.

SEÑOR LABANDERA.- En el proyecto de ley que tengo ante mí ese artículo refiere a la responsabilidad y el siguiente habla de las diferencias.

SEÑOR TAJAM.- En realidad, esos serían los artículos 121 y 122.

SEÑOR LABANDERA.- Deberíamos corroborar los artículos para no estar desfasados.

SEÑORA BRIZUELA.- Lo que ocurre es que el señor Labandera tiene el Mensaje enviado por el Poder Ejecutivo y los demás tenemos el proyecto aprobado por la Cámara de Representantes.

SEÑOR LABANDERA.- En mi proyecto esos artículos refieren a las diferencias en la descarga de mercaderías y a la justificación de la descarga.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay más preguntas, agradecemos su comparecencia. Naturalmente, ante cualquier observación que deseen hacer en el futuro o por inquietudes o planteamientos que nosotros queramos formular, estaremos en comunicación a través de la Secretaría o de los especialistas que están estudiando este proyecto de ley casi con la misma formalidad que tenemos los Legisladores.

SEÑOR LABANDERA.- Muchísimas gracias.

(Se retiran de Sala los representantes de la Cámara Autotransporte Terrestre Internacional del Uruguay.)

(Ingresan a Sala los representantes de la Intergremial de Transporte

Profesional de Carga Terrestre del Uruguay, ITPC.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Damos la bienvenida a los representantes de la Intergremial de Transporte Profesional de Carga Terrestre del Uruguay, quienes vienen a plantear su opinión acerca del proyecto de ley sobre ajustes al régimen de exoneraciones del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, IRAE, que ha sido remitido por el Poder Ejecutivo. Comparecen ante la Comisión el doctor Pablo Labandera, el contador Fernando Amorín, los señores Wilson Gándara, Mauro Borzacconi, Ernesto Toledo, Gustavo Almada, Walter Mancini, Antonio Álvarez y Humberto Perrone.

Les cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR PERRONE.- Agradecemos que nos hayan recibido en el día de hoy. Para nosotros es importante esta convocatoria a los efectos de poder explicarles cómo afecta al transporte de carga este

proyecto de ley por el que se modifica la exoneración prevista en el artículo 53 del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

El proyecto prevé que solamente aquellas empresas cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior al que se ejecuta la inversión no superen el equivalente a 10:000.000 de unidades indexadas -aproximadamente US$ 1:200.000- puedan seguir amparadas en el régimen actual, desconociendo la realidad de nuestro sector, donde la facturación no puede ser tomada como un indicador de las dimensiones de la empresa, si se tiene en cuenta que casi la mitad del costo solamente representa el precio del gasoil.

Además, esta modificación propuesta va a contramano de una política que ha impulsado el Ministerio de Transporte y Obras Públicas desde hace largo tiempo, que ha permitido la incorporación de vehículos de carga modernizando la flota con inversión genuina del sector transportista. El Ministerio ha promovido la renovación de la flota de las empresas formales y registradas mediante dos mecanismos: uno propio y otro ajeno. El propio se hace modificando ciertas reglamentaciones técnicas -las dimensiones de los semirremolques, por ejemplo-, propiciando con ello ventajas para nuevos productos, más eficientes y, por lo tanto, más competitivos. A su vez, mediante la utilización de un mecanismo ajeno, como la norma que se intenta modificar, ha logrado fomentar la incorporación de vehículos más eficientes para la logística del país. Esto motiva a las empresas inscriptas a incorporar vehículos que agregan nuevas tecnologías, más amigables con la infraestructura vial, más eficientes en el consumo de combustible, mejor adaptadas a las necesidades de los conductores, más amigables con el medioambiente y con mejores prestaciones para los clientes donde no aplican los proyectos de inversión. El Considerando del proyecto de ley justamente hace hincapié en los beneficios de los proyectos de inversión sobre la exoneración genérica. Sin embargo, en el transporte de carga la formulación de un proyecto de inversión está sumamente limitada por los indicadores a utilizar. Por ejemplo, en el caso de la renovación de la flota, no son aplicables ninguno de ellos.

Para demostrar lo antedicho y gracias a estos mecanismos, entre otros factores, casi el 30% de la flota de transporte profesional de carga tiene menos de cuatro años de antigüedad. Solo el año pasado más de 2000 camiones, tractores, remolques y semirremolques, y estructuras agregadas por un monto superior a US$ 128:000.000, se agregaron por esos mecanismos, superando en unos US$ 20:000.000 las inversiones efectuadas en 2012.

Asimismo, toda la cadena de empresas transportistas se beneficien en cascada porque si no tienen posibilidades de adquirir un camión cero kilómetro pueden acceder a uno de las empresas que usan esta opción y lo dejan usado en el mercado.

Limitar el beneficio solamente a estas empresas chicas, por llamarlas de alguna manera, es en los hechos eliminarlo dado que la mayoría de ellas no acceden a vehículos cero kilómetro sino a los usados, de pocos años, que se originan en el uso del beneficio por parte de las empresas que no estarían contempladas con esta modificación como mecanismo de renovación de la flota.

Estas políticas que ha impulsado el Ministerio de Transporte y Obras Públicas no se diseñaron para favorecer a las empresas de transporte sino para propiciar ahorros en gastos e inversiones directas que efectúa esa Cartera y mejorar las condiciones de transporte que hacen a la cadena productiva, además de otros beneficios que acarrean para el país. El retorno que conlleva la utilización de estas tecnologías es bien concreto y alcanza con enumerarlo para cuantificar su impacto: menor desgaste de las carreteras, menor costo de importación de petróleo, mejores índices de seguridad, menores emisiones nocivas y mejora de la logística de la cadena productiva.

En otro aspecto, esta exoneración vigente aplica exclusivamente a las empresas que están registradas, por lo que fomenta la formalización del sector, política que el Ministerio lleva adelante ya desde 2001.

De ser aprobado el proyecto de ley tal como está, en la práctica fomentará el enlentecimiento en la renovación de la flota y su envejecimiento, así como la división de las empresas de mayor

facturación en varias otras que lo hagan por debajo del límite impuesto de modo de salvar este obstáculo.

Debido a la importancia que representa el transporte en los costos de la producción nacional, cualquier medida que pueda repercutir en ellos también afectará los costos de las exportaciones y el consumo nacional. Por tanto, entendemos que se debe excluir al transporte profesional de carga de los alcances de la modificación enviada al Parlamento.

A grandes rasgos, esta es la exposición del problema -esperamos haber sido claros en ese sentido- que afecta directamente a todas las empresas, no solo a las de mayor porte. Estamos abiertos a contestar cualquier pregunta que quieran realizarnos al respecto.

SEÑOR AMORÍN.- En los Considerandos del proyecto de ley se dice específicamente que existen otros caminos, de oficio, como son los proyectos de inversión, pero para el caso de renovación de flota es imposible llegar a acceder a dichos beneficios, ya que no se puede obtener ninguno de los indicadores propios que existen en la Ley de Inversiones. Es decir que de acuerdo con los Considerandos de la iniciativa, se nos obliga a ir por otro camino al que no vamos a llegar nunca; por eso, para poder mantener la renovación de la flota, es muy importante que esta ley siga existiendo.

SEÑOR RUBIO.- Si se quiere canalizar esto por la vía de los proyectos de inversión, en la práctica será inviable porque no pueden llenar los indicadores, por decirlo de alguna manera.

SEÑOR AMORÍN.- No, porque sacamos un camión y ponemos otro con el mismo chofer; hacemos una importante inversión de dinero, pero no vamos a generar empleo por dicha renovación, y lo cierto es que no tenemos ningún camino para seguir.

SEÑOR TOLEDO.- Buenos días y muchas gracias por su tiempo.

Como decía el contador Amorín, si tenemos en cuenta todo lo vinculado a los proyectos de inversión de la Ley de Inversiones, es decir, todos los trámites que se hacen en Comap, son muy pocas las empresas que pueden acceder a ellos, por el tipo de régimen y de trámite que hay que llevar a cabo; en general, pueden hacerlo las más grandes, cuya ubicación está cercana a la capital y tienen una importante infraestructura.

En el transporte profesional de carga hay un universo de alrededor de 6.500 o 7.000 empresas, distribuidas en todo el país. De acuerdo con el proyecto de ley, las empresas pasan a ser grandes cuando pasan el millón de dólares al año de facturación. Ahora bien; en el interior del país hay empresas que tienen cuatro o cinco camiones y superan ese monto; entonces, teóricamente, pasan a ser empresas grandes, pero en realidad siguen siendo empresas familiares manejadas por el propietario, su familia y algún chofer. Además, en general es casi imposible acogerse a los proyectos de la Comap -hasta ahora, ninguna empresa ha podido hacerlo-, justamente por su ubicación en el país, donde no existe una administración de peso que pueda llevar a cabo los trámites y demás. A esto se suma lo que mencionaba el contador Amorín acerca de que no califican en los conceptos que hoy maneja la Comap para lo que puede ser, por ejemplo, aumento de personal, etcétera.

Tal como lo mencionaba el señor Perrone en la introducción, quizás el transporte de carga ha sido uno de los pocos sectores que ha tomado la vía de la mencionada ley para la renovación permanente de su flota. Históricamente, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ha tenido distintas políticas de renovación de flota en materia de ómnibus, pero en cuanto al transporte de carga nunca hubo una definición concreta ni un plan específico para tal renovación. Uno de los motivos es que, por la vía de los hechos, la utilización de este instrumento fue el generador de esa propia renovación de flota. En consecuencia, no fue necesario que hubiera un plan concreto para que ello ocurriera.

Por lo tanto, quizás para alguna otra industria o sector podría entenderse el criterio que plantea el Ejecutivo en el sentido de sacar ese beneficio si no se produce un retorno concreto a la sociedad de esa devolución que hace el Estado. Aquí, si bien no hay un beneficio concreto de las

empresas para la sociedad, éste sí existe por el lado de la infraestructura, las carreteras y el menor consumo de combustible. Hoy tenemos vehículos que cargan un 20% o 30% más de carga útil y, a pesar de ello, su consumo de combustible ha disminuido en un 20%. Esto produce un impacto muy importante en la economía y, por esa razón, tenemos entendido -al menos, así se nos ha dicho- que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas está defendiendo la postura de que, en nuestro caso, se mantenga el beneficio.

SEÑOR TAJAM.- Damos la bienvenida a los integrantes de la Intergremial.

Me parece que sería bueno poder relacionar y unir lo que se dice en la exposición de motivos del proyecto de ley en cuanto a no recortar beneficios fiscales, sino incentivar el uso del instrumento, con la cuestión práctica y lo que efectivamente aparece en esta norma en el sentido de direccionarlo hacia las empresas de reducida dimensión económica. Ahora bien; la definición que se hace de este tipo de empresas, de alguna manera choca con las consideraciones que la delegación ha realizado en este momento y, por tanto, habrá que compatibilizar eso.

Desde ya adelanto que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que pidió concurrir en la próxima sesión de esta Comisión, podrá acceder a la versión taquigráfica de lo conversado en esta reunión. A su vez, si no recuerdo mal, hoy también está previsto recibir a la Cámara de Industrias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de los representantes de la Intergremial de Transporte Profesional de Carga Terrestre del Uruguay.

(Se retiran de Sala los representantes de la Intergremial de Transporte Profesional de Carga Terrestre del Uruguay, ITPC.)

(Ingresan a Sala representantes de la Cámara de Industrias del Uruguay.)

-La Comisión de Hacienda del Senado tiene el gusto de recibir al Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos de la Cámara de Industrias del Uruguay, contador Javier Bentura, al Directivo señor Luis Panasco y al señor Rúben Castro, para considerar el proyecto de ley sobre el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, enviado por el Poder Ejecutivo.

SEÑOR BENTURA.- Buenos días; muchas gracias por recibirnos y escucharnos.

Debemos decir que tenemos una opinión desfavorable o discordante con el proyecto de ley a estudio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Están en su derecho.

SEÑOR BENTURA.- No consideramos necesaria ni oportuna la presentación de la iniciativa. Esto es un apoyo a la reinversión para ciertos activos fijos como, por ejemplo, la maquinaria o la construcción de edificios, y data del año 87, es decir que tiene varios años de uso. No creemos que sea una erogación -o una pérdida de recaudación para el Estado- que sea importante o necesario derogar o limitar, como se dice en el texto. La exoneración a la que se hace referencia es de un 40% como máximo de la inversión realizada, lo que en el IRAE implica solo un 10% en el caso de la maquinaria y otros activos fijos, y para la construcción de inmuebles es un 20% como tope de la inversión, lo que representa solo un 5% del IRAE. Pero aquí no solamente se establece el tope de la inversión realizada sino que, además, para que la empresa pueda aprovechar esta exoneración, obviamente tiene que tener utilidad fiscal y, a su vez, debe inmovilizar un importe equivalente a la exoneración recibida como reservas a capitalizar. Entonces, reinvierte las utilidades y las inmoviliza de por vida en la empresa con

el único destino de capitalizarla. Este es un beneficio muy utilizado en las empresas, sobre todo para actualizar su equipamiento y ampliar su capacidad edilicia.

Según la exposición de motivos, esta limitación de la exoneración es para potenciar o incentivar el uso del régimen de exoneración por inversión establecido en la Ley Nº 16.906 de Promoción y Protección de Inversiones, que exige la presentación de proyectos de inversión. A su vez, estos implican una inversión integral e importante que cumpla con determinados requerimientos de creación de empleo, de aumento de exportaciones, de mejora de tecnologías limpias, en fin, una serie de requisitos considerable. Creemos que ese régimen es muy interesante. Además, hace poco fue ajustado, elevándose un poco más las exigencias para obtener las exoneraciones, pero es un régimen que implica un proyecto -como bien establece la ley- y no una reinversión de utilidades en activos fijos quizás más independientes de los que puede implicar un proyecto. En definitiva, como se dice acá, el fundamento para limitar esta exoneración es que resulta un incentivo para usar el otro sistema de proyectos de inversión, pero es más potente que este, puesto que en lo que respecta a las exoneraciones de IRAE ya no estamos hablando solo de un 5% o de un 10% sino de un 35% a un 50%, que es mediante proyectos de inversión. El incentivo para usar el otro régimen ya está pues implica un mayor beneficio; entonces ¿qué sentido tendría limitar este? Ninguno, porque apunta a reinversiones en equipamiento que no forman parte de un proyecto. A su vez, muchas veces se hacen reinversiones para actualizar equipos con la finalidad de que sean más eficientes, que consuman menos energía y que generen productos de mejor calidad o con mejores terminaciones, reinversiones que no implican un gran proyecto. Por tanto, creemos que este sistema mediante el cual se quiere limitar resulta muy hábil e importante para mejorar la actualización tecnológica de las empresas sin ir a grandes proyectos.

Según lo que aquí se expresa, esta exoneración que se quiere limitar no implica un requerimiento ni una exigencia al empresario. En lo personal, no comparto esa expresión puesto que, primero, se le exige hacer la inversión; segundo, tener utilidades; tercero, inmovilizar sus utilidades en la empresa y capitalizarla. Por tanto, no se le está dando una exoneración porque sí sino porque está haciendo una inversión para mejorar su capacidad de producción.

A su vez, este régimen que se quiere limitar es simple y fácil para empresarios de cualquier índole; en cambio, el otro es un poco más complejo porque hay que tener una infraestructura en la empresa con personal capacitado o consultores externos. Además, en definitiva, el armado de un proyecto de inversión implica costos, tiempos, consultores y demás. O sea, toda esa infraestructura que hay que tener lleva a que los beneficios, que le cuestan al Estado, no le lleguen cien por ciento al empresario. En cambio, este beneficio que se quiere limitar le llega a la empresa en su totalidad, y el costo que asume el Estado es el mismo beneficio que tiene el empresario, pero en forma simple, sin tanta burocracia ni seguimientos. Tengamos en cuenta que los proyectos de inversión requieren un seguimiento de diez años. En cambio, esta exoneración que está vigente desde el año 1987 no requiere seguimientos. Vale aclarar, también, que el empresario no va a invertir en algo porque sí, porque, en realidad, la exoneración que tiene corresponde al 10% de IRAE. Es claro que el empresario no va a realizar una inversión para no pagar ese pequeño porcentaje de IRAE.

Creemos que no es bueno eliminar o limitar este beneficio que actualmente está vigente. Además, no nos parece que sea oportuno que se realice ahora, cuando está finalizando un Gobierno. Creemos que es mejor que, cuando asuma el nuevo, proponga un plan quinquenal con todos los incentivos -o no- a la inversión. Insisto: pensamos que sería bueno que esto quedara como está, teniendo en cuenta que el actual Gobierno está terminando su gestión, y se estaría dando la certeza de que culmina con los mismos instrumentos con los que comenzó.

En los considerandos del proyecto se expresa que es muy importante el mantenimiento de las altas tasas de formación bruta de capital que se han tenido hasta ahora. Creemos sí que es muy importante mantener el crecimiento sostenido existente, pero a nuestro juicio este instrumento que se quiere limitar es idóneo para mantener esa alta tasa de formación bruta de capital. No debemos olvidarnos que la formación bruta de capital no solo se da por los grandes proyectos -que son los que pueden hacer proyectos de inversión-, sino también por los pequeños o las incorporaciones de activos aislados, que si bien no influyen en la creación de nuevos emprendimientos, ayudan al mantenimiento de los actuales. Muchas veces, cuando se habla de incentivo a la inversión, es en el sentido de atraer nuevas inversiones, y estamos de acuerdo. Pero también es importante que al que está no se lo

castigue y se le den facilidades para que pueda seguir manteniendo su actividad, sea competitivo, eficiente y pueda tener un producto de calidad. Por estas razones creemos que este instrumento que se pretende limitar es bueno para que las empresas instaladas puedan mantenerse vivas y con buena capacidad para competir.

También nos parece que no es oportuna la presentación de este proyecto de ley porque, como todos saben, la industria está viviendo momentos complicados con respecto a la competitividad, algunos inherentes al país y, otros, por la coyuntura internacional como, por ejemplo, la baja tasa de interés que ha complicado la competitividad en Uruguay. Creemos que limitar beneficios que ya tenemos estaría agregando elementos negativos a los problemas que estamos viviendo.

Básicamente estaríamos planteando que como la tasa de interés para financiar la reinversión y la incorporación de activos fijos tiende a subir, no sería el momento para retacear los beneficios que se han dado por tantos años en Uruguay.

En esta exposición está resumida nuestra posición contraria a la derogación del beneficio de limitación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que la exposición del contador Bentura ha sido lo suficientemente clara como para que no queden duda sobre el proyecto.

SEÑOR BENTURA.- Creemos -si bien no tenemos cifras, quizás, la DGI les hizo llegar datos sobre lo que significaría esto como ahorro para el Estado- que si bien para las empresas es un incentivo muy importante y que se usa mucho, a efectos de los recursos del Estado, para lo que es el nivel de gasto público y de la recaudación, lo que se puede llegar a ahorrar es muy insignificante, teniendo en cuenta los ingresos por concepto de IRAE, IRPF, de IVA y demás.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a nuestros invitados por la información brindada.

(Se retiran de Sala los representantes de la Cámara de Industrias del Uruguay.)